

무역원조(Aid for Trade) 현황과 향후 과제

유애라 국제협력정책실 개발협력팀 연구원 (ailayoo@kiep.go.kr, Tel: 3460-1239)

정지선 국제협력정책실 개발협력팀 전문연구원 (jsjeong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1078)

차 례 ● ● ●

1. 배경
2. 국제사회의 무역원조 현황
3. 무역원조 성과관리 논의
4. 향후 과제 및 시사점

주요 내용 ● ● ●

- ▶ 개도국에 대한 개발협력에서 무역의 역할에 대한 국제적 관심이 높아지면서 무역원조(AfT: Aid for Trade)의 중요성이 날로 강조되고 있음.
 - 최근 국제사회에서 새로운 개발목표로 논의되고 있는 'Post-2015 개발의제'에서 AfT의 중요성이 부각되고 있음.
 - AfT 규모가 지속적으로 확대되면서 AfT의 목표를 설정하고, 달성여부를 지속적으로 모니터링 및 평가할 수 있는 성과관리 프레임워크 구축의 필요성이 제기됨.
- ▶ 국제사회의 AfT 규모는 2002년부터 점차 증가하여 2012년에는 전년대비 20%가량 확대된 533.8억 달러를 기록함으로써 전체 ODA에서 약 30%를 차지
 - 아프리카에 대한 경제하부구조(economic infrastructure) 건설 지원이 급증함에 따라 AfT 규모가 크게 확대되고 있으며, 분야별로는 총 AfT의 90% 이상이 경제하부구조와 생산역량 구축에 집중 지원
- ▶ 우리나라는 전체 ODA의 40%에 달하는 8억 달러(2012년 기준) 규모의 AfT를 개도국에 공여하고 있으나, 국가차원의 통합된 AfT 전략이 미흡한 것으로 평가됨.
 - 지금까지 추진한 AfT 관련 사업이 수원국의 무역역량 강화와 지역주민의 소득개선, 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하였는지 모니터링하고 평가할 수 있는 성과관리 프레임워크 도입이 시급
 - 아울러 우리나라 ODA의 상당부분을 차지하는 대규모 예산투입이 당초 목표한 바를 달성했는지 점검함으로써 공공재정인 ODA 재원의 책임성과 투명성도 제고해야 할 것임.
 - 특히 베트남, 필리핀, 방글라데시, 캄보디아 등 중점협력국에 AfT가 집중되고 있기 때문에, 이들 국가에 대한 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy) 차원에서도 개발협력 지원 분야 전반에 대한 범분야 이슈로서 AfT에 대한 전략적 접근이 긴요함.

1. 배경

■ 개도국 개발협력에서 무역의 역할에 대한 국제적 관심이 높아지면서 무역원조(AfT: Aid for Trade)의 중요성이 날로 강조되고 있음.

- AfT는 개도국의 국제무역 참여를 제약하는 구조적 문제와 생산역량 부족을 극복하고 경제성장과 빈곤퇴치 목표를 달성하기 위해 기술협력·재원·경제하부구조(economic infrastructure) 등을 지원하는 것을 의미
- OECD가 2014년 5월 발표한 AfT 통계에 따르면, 2012년 전 세계 AfT 규모는 총 ODA 중 30% 내외를 기록하고 있으며, 특히 중소득국 그룹에서는 전체 ODA의 69%를 차지

■ AfT는 2001년 WTO 도하개발어젠다(DDA) 협상에서 개도국의 무역역량을 강화하여 국제무역 체제에 참여할 수 있도록 지원해야 한다는 공감대가 형성되면서 본격적으로 논의되기 시작

- 2005년 WTO 홍콩각료회의에서는 “AfT는 개도국, 특히 최빈국(LDCs: Least Developed Countries)의 WTO 협약 이행과 무역확대를 위한 공급역량 및 무역 인프라 구축 지원을 목표로 해야 한다”라고 선언문에 명시하였으며, 2006년 WTO AfT 작업반에서 해당 목표 달성을 위한 국제적 지원을 권고하였음.

■ 최근 국제사회에서 새로운 개발목표로 논의되고 있는 ‘Post-2015 개발의제’에서도 AfT의 중요성이 부각되고 있음.

- WTO AfT 작업반에서 2014년 5월 발표한 ‘2014~2015년 AfT 행동계획’에서 개도국의 포괄적이고 지속가능한 성장을 도모하기 위한 무역비용 절감을 목표로 Post-2015 개발 프레임워크와 AfT 연계를 강조
- UN은 Post-2015 개발목표의 4대 핵심 축 중 포용적 경제개발을 달성하기 위한 수단으로서 무역의 중요성을 명시¹⁾
- 이에 따라 AfT 지원규모가 지속적으로 확대되면서 AfT 지원을 통해 달성하고자 하는 목표를 설정하고, 성과 달성여부를 모니터링 및 평가할 수 있는 성과관리 프레임워크를 구축해야 한다는 필요성이 제기되고 있음.

■ 따라서 본고는 국제사회의 AfT 현황 분석 및 최근 AfT 성과관리 동향을 점검하고, 이를 바탕으로 우리나라의 AfT 추진 과제를 제시하고자 함.

- 우리나라의 AfT 규모는 전체 ODA의 40%가량을 차지하는 바, AfT 성과관리 프레임워크를 도입하고 지속적인 모니터링 및 평가를 수행해야 하는 상황

1) UN Task Team Report(2013)가 제시한 Post-2015 개발 프레임워크의 4대 핵심 축은 ① 포용적 사회 개발 ② 환경 측면의 지속가능성 ③ 포용적 경제개발 ④ 평화와 안보(정지원, 송지혜(2014), 「Post-2015 개발의제: 논의동향 및 시사점」 KIEP 지역경제 포커스 제14-30호 참고).

2. 국제사회의 무역원조 현황

■ AfT의 협력분야는 무역 정책 및 규제, 경제하부구조, 생산역량 구축, 무역 관련 조정의 4가지로 분류할 수 있음.

- AfT는 초기에 국제 무역협상 참여를 위한 기술적 지원에 초점이 맞추어졌으나 점차 경제하부구조에 대한 지원으로 범위가 확대되었고, 최근에는 개도국의 민간부문 개발을 위한 생산역량 확충에도 지원이 증가하는 추세

표 1. Aid for Trade의 주요 협력 분야

범주	협력 내용 및 세부 분야
무역 정책 및 규제	- 개도국이 무역정책을 수립하고, 무역 관련 협상에 적극적으로 참여하여 무역협정 사항을 이행할 수 있도록 지원 - 분야: 무역 정책 및 행정, 무역원활화, 지역무역협정, 다자무역협상, 무역 교육 및 훈련
경제하부구조	- 개도국의 교역 활성화를 위해 필요한 도로, 항만, 발전소, 통신시설 등 경제하부구조 건설을 지원 - 분야: 교통 및 보관, 통신, 에너지 생산 및 공급
생산역량 구축	- 수출경쟁력을 제고하고 무역상품을 다양화하기 위한 생산역량 배양 - 분야: 은행 등 금융 서비스, 사업지원 및 민영화, 임업·어업·광업·관광업 등 산업 전반 지원
무역 관련 조정	- 관세 인하, 특혜 철폐, 재정수입 손실, 교역조건 악화 등 무역자유화로 인해 발생할 수 있는 비용에 대한 지원

자료: OECD Aid for Trade Statistics, <http://www.oecd.org/dac/ait/aid-for-tradestatisticalqueries.htm>(검색일: 2014. 8. 6) 참고하여 저자 작성.

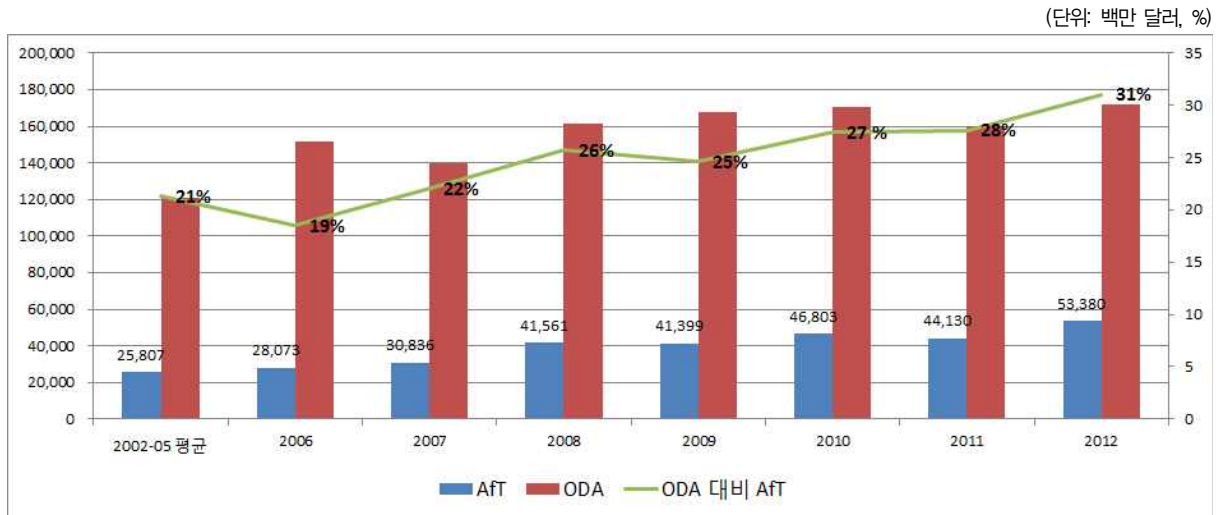
■ 국제사회의 AfT 규모는 2002년부터 점차 증가하는 추세이며, 2012년에는 전년대비 20%가량 확대된 533.8억 달러를 기록하여 총 ODA의 약 30%를 차지

- 2011년에는 글로벌 경기침체로 유럽, 미국, 일본 등 전통적인 공여국의 ODA 예산이 감소하면서 AfT 규모 역시 전년대비 5.7% 줄어들었으나, 2012년에는 회복세를 보였는데 그 규모는 2002~05년 AfT 평균에 비교해 2배 이상 증가한 수준임.²⁾
- 2012년 AfT 규모 증가는 아프리카 지역의 도로건설과 전력생산 부문 지원 등 경제하부구조 개발에 대한 지원이 크게 증가한 데 주로 기인³⁾

2) WTO AfT 작업반(Aid for Trade Task Force)은 성과를 측정하기 위해 기준선(baseline)을 설정할 것을 권고하였으며, WTO/OECD가 발표한 첫 번째 글로벌 리뷰(Aid for Trade At a Glance 2007)에서 2002~05년 중 제공된 연평균을 기준선으로 설정하였음.

3) OECD(2014), *Aid for Trade in 2012: Increasing Flows, Hardening Terms*, pp. 3-4.

그림 1. 국제사회의 Aid for Trade 공여 추이



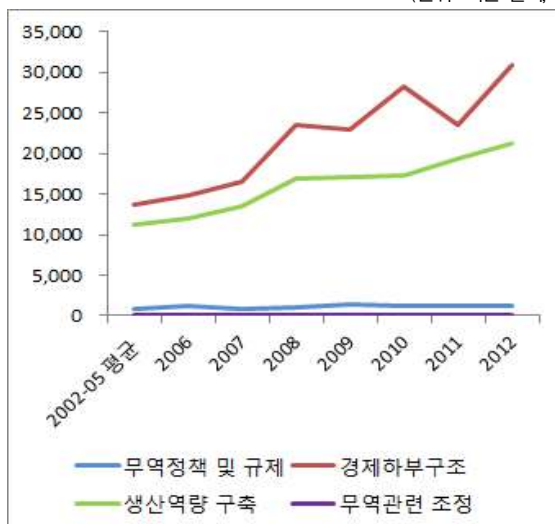
주: 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
자료: OECD CRS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

■ Aft 범주별 지원추세를 보면 전통적으로 경제하부구조와 생산역량 구축에 지원이 집중되어, 2012년 기준으로 보면 이 분야가 전체 Aft의 90% 이상을 차지

- 지원 규모가 가장 큰 경제하부구조의 경우 경제위기의 여파로 2009년과 2011년 지원이 감소하였으나, 2010년과 2012년에는 각각 전년대비 54억 달러, 73억 달러 증가
- 생산역량 구축에 대한 지원 규모는 꾸준히 증가하여 2012년 전체 Aft의 40%를 차지
- 무역 정책 및 규제 관련 지원은 전체 Aft의 2%를 차지하였으며, 무역 관련 조정에 대한 지원은 미미

그림 2. Aid for Trade 범주별 규모 추이

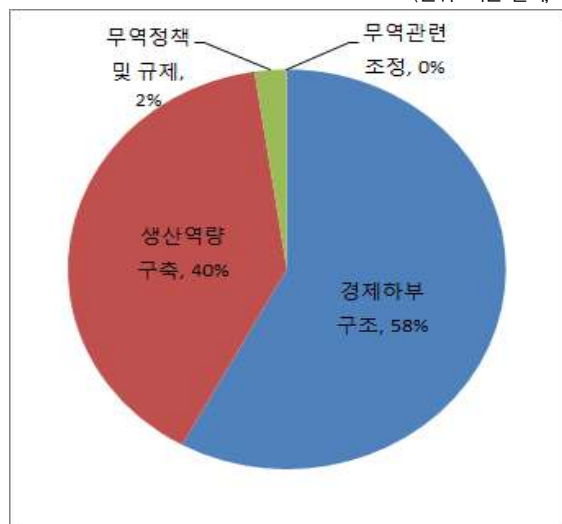
(단위: 백만 달러, %)



주: 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
자료: OECD CRS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

그림 3. Aid for Trade 범주별 비중(2012년)

(단위: 백만 달러, %)



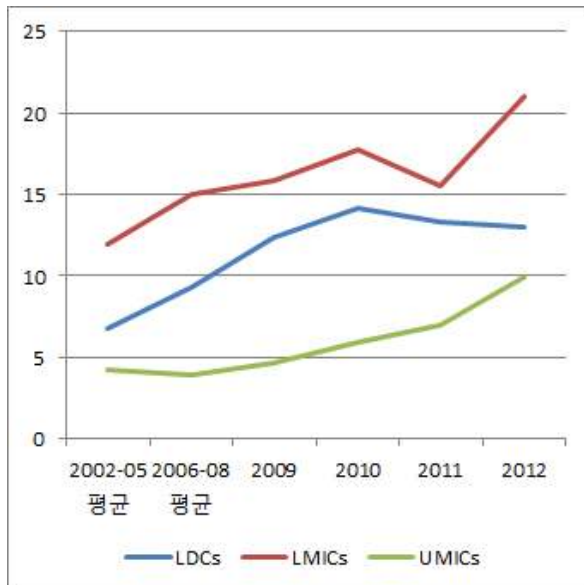
주: 1) 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
2) 전체 Aft 대비 무역 관련 조정 비중은 0.0007%임.
자료: OECD CRS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

■ 소득수준별로 보면 중소득국에 대한 지원비중이 전체의 58%를 차지하고, 특히 중저소득국에 지원이 집중되고 있음.

- 당초 AfT는 개도국 중에서도 특히 무역역량과 경제하부구조가 취약한 최빈국에 대한 우선적 지원을 목표로 하였지만, 실제 국제사회의 최빈국 지원 규모는 지난 2년간 감소 추세
- 2012년 AfT 최대 수원국은 인도, 터키, 베트남의 순이며, 에티오피아와 아프가니스탄을 제외하고는 대부분이 중소득국
- 중고소득국 2개국(터키, 브라질), 중저소득국 5개국(인도, 베트남, 모로코, 이집트, 파키스탄), 저소득국 1개국(케냐), 최빈국 2개국(에티오피아, 아프가니스탄)으로 구성

그림 4. 소득수준별 AfT 규모 추이

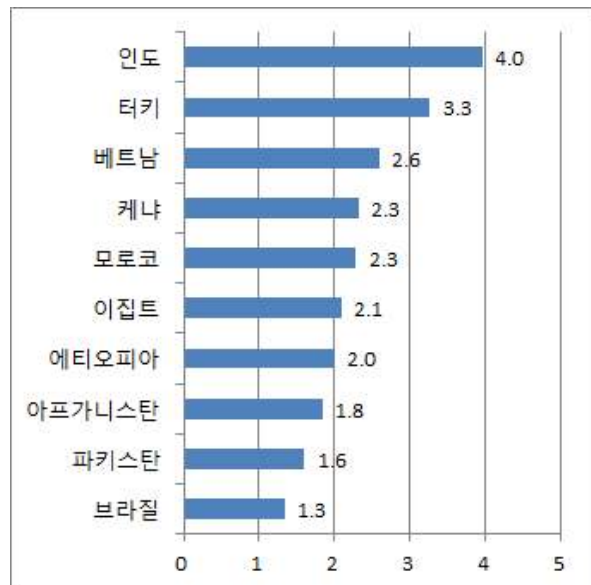
(단위: 십억 달러)



주: 1) 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
2) LDCs: 최빈국, LMICs: 중저소득국, UMICs: 중고소득국.
자료: OECD QWIDS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

그림 5. 2012년 상위 10대 수원국

(단위: 십억 달러)



주: 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
자료: OECD QWIDS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

■ 지역별로는 아시아와 아프리카에 지원이 집중되어 최근 5년 평균 각각 40% 및 37%를 차지

- 아프리카에 대한 AfT 지원은 꾸준한 증가세를 보이다가 2011년 경제하부구조에 대한 대규모 투자계획이 취소되면서 급감한 후 2012년 다시 반등
- 최근 5년간 아시아 및 아프리카 지역에 대한 AfT는 경제하부구조 지원 비중이 가장 크고, 생산역량 구축에 대한 지원이 그 뒤를 이음.
- 경제하부구조 지원의 경우 아시아는 2010년부터 감소하는 추세를 보이고 있으며, 2012년 처음으로 아프리카가 아시아를 상회하였음.

■ ODA 지원유형별로 보면 증여와 양허성 차관 비중은 비슷한 규모였으나, 2012년에는 경제하부구조와 생산역량 구축 관련 양허성 차관이 급증한 데 반해 증여는 감소

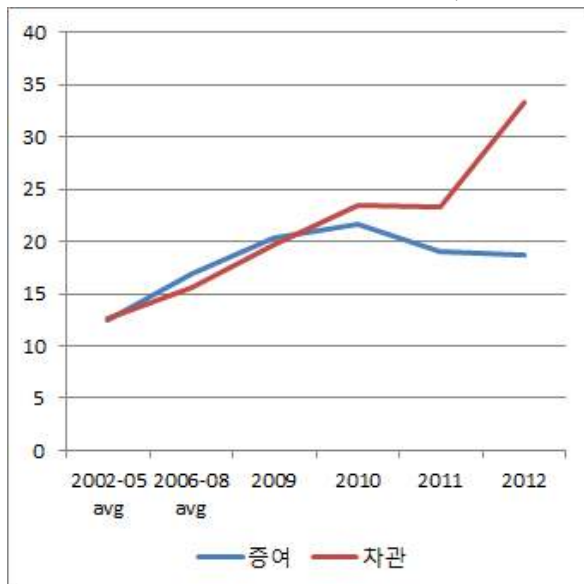
- 경제하부구조 지원에는 양허성 차관이 주로 활용되며 생산역량 구축, 무역 정책 및 규제, 무역 관련 조정 지원의 경우 증여 형태가 대부분
- 상위 공여국 중 미국과 영국은 증여 비중이 높게 나타났으며, 일본과 프랑스는 차관 비중이 상대적으로 높은 상태⁴⁾
- 특히 일본의 경우 AfT의 80% 이상을 차관으로 지원하였으며, 프랑스는 2008~11년 평균 70%, 2012년에는 90% 정도를 양허성 차관으로 지원하였음.⁵⁾

■ OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국 중 AfT 최대 공여국은 일본으로 2012년 총 87억 5,296만 달러를 지원하여 두 번째로 지원규모가 큰 미국에 비해 2배 이상을 지원

- 상위 5개국과 상위 10개국이 지원하는 AfT가 전체 AfT의 76%와 91%를 각각 차지
- 일본과 프랑스는 경제하부구조에 대한 지원이 월등하였으며, 미국과 독일, 네덜란드는 생산역량 구축 분야 지원에 주력

그림 6 국제사회의 AfT 증여 및 차관 비중

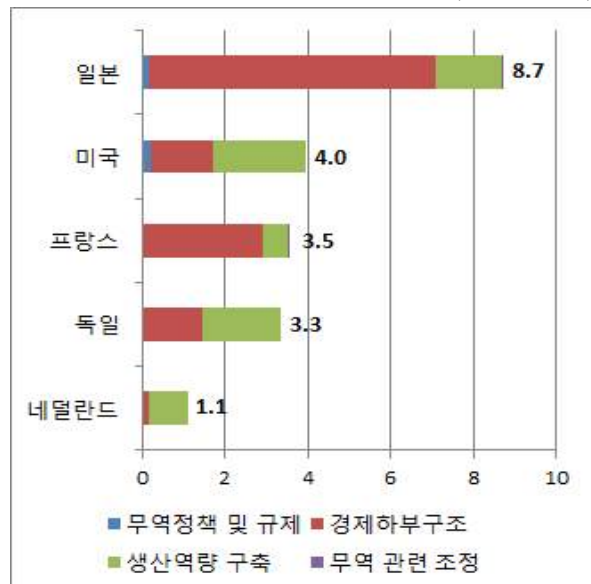
(단위: 십억 달러)



주: 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
자료: OECD QWIDS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

그림 7. 상위 5대 공여국
부문별 AfT 공여 현황(2012년)

(단위: 십억 달러)



주: 2012년 불변가격 약정액(commitments) 기준.
자료: OECD QWIDS 데이터베이스(검색일: 2014. 8. 22.).

4) OECD(2014), *Aid for Trade in 2012: Increasing Flows, Hardening Terms*, p. 13.

5) *Ibid.*

3. 무역원조 성과관리 논의

■ 최근 국제사회에서는 AfT가 개도국의 경제성장과 빈곤퇴치에 실제로 기여해왔는지를 파악하고 성공 및 실패 요인으로부터 교훈을 얻기 위한 성과관리 프레임워크 구축 논의가 확산되고 있음.

- AfT가 개도국 주민의 소득개선 및 무역역량 강화에 실제로 도움이 되었다는 명백한 증거가 부족하다는 견해가 우세한 가운데 당초 설정한 목표달성 여부를 모니터링하고 체계적으로 평가해야 한다는 논의가 대두
- AfT는 정의와 범위가 모호하고 객관적인 성과관리 지표에 대한 국제적인 합의가 어려워 모니터링과 평가에 상당한 제약요인이 있는 것이 사실임.

■ OECD/WTO는 2007년부터 매 2년마다 발간하는 『AfT에 대한 글로벌 검토 보고서』를 통해 공여국과 수원국의 AfT 지원 현황을 모니터링하고 있음.⁶⁾

- AfT 목표달성을 객관적으로 측정할 수 있는 지표 설정을 포함한 성과관리 프레임워크를 구축하고, 이를 바탕으로 지역, 국가 및 개별 프로그램/프로젝트 차원의 AfT에 대한 모니터링 및 평가에 중점을 두고 있음.
- 2011년 3번째 보고서 발표 당시 WTO 사무총장 파스칼 라미는 수원국 및 지역 차원의 모니터링과 평가를 실시하고, 공여국과 수원국이 AfT 계획 및 이행에 활용할 수 있는 성과지표를 마련해야 한다고 강조

그림 8. AfT 성과관리 프레임워크 구조



자료: OECD(2013), *Aid for Trade and Development Results: A management Framework*, p. 46.

6) Global Review of Aid for Trade 보고서는 'Aid for Trade at a Glance'라는 제목으로 발간됨.

- OECD는 2013년 『무역을 위한 원조 및 개발 성과: 관리 프레임워크』⁷⁾ 보고서에서 개별 수원국 차원에서 정량적으로 측정가능한 AfT 목표와 성과지표를 포함하는 AfT 성과관리 프레임워크를 소개(그림 8 참고)
 - 경쟁력 및 개방도와 관련된 직접적 목표, 무역 및 투자에 대한 중간 목표 및 최종 목표와 관련지표를 제시
 - AfT 성과의 모니터링 및 평가와 관련된 활용가능 지표는 세계은행의 Doing Business 대외교역환경 지표·세계무역 지표·물류성과 지수, OECD 무역활성화 지표, 세계경제포럼의 글로벌 경쟁력·교역환경 지수 등이 있음.⁸⁾

4. 향후 과제 및 시사점

- 우리나라는 2012년 기준 전체 ODA의 약 40%를 차지하는 7억 7,777만 달러를 AfT로 지원하여 영국, 노르웨이에 이어 AfT 상위 8대 공여국에 해당
 - 부문별 비중을 보면 2012년 기준으로 경제하부구조에 전체 AfT의 62%에 달하는 4억 8,515만 달러를 지원하여 DAC 평균 58%를 상회하였고, 생산역량 구축에도 2억 8,731만 달러를 지원함으로써 경제하부구조와 생산역량 구축에 전체 AfT의 대부분을 공여
 - 경제하부구조의 경우 도로, 철도 등 교통분야에 대한 지원비중이 가장 높았으며, 그 밖에 에너지, 정보통신 분야에 대한 지원도 활발
 - 지역별로는 전통적으로 아시아 집중 경향이 강하여 2012년 전체 AfT의 82%가 아시아에 지원되었으며, 그 밖에 중남미 10%, 아프리카 8% 순으로 배분
- 우리나라는 대외경제협력기금(EDCF), 한국국제협력단(KOICA) 등 시행기관별로 다양한 AfT 사업을 추진하고 있어 국가 차원의 통합된 AfT 전략을 수립하여 지원의 일관성과 연계성을 강화하는 것이 시급
 - EDCF의 양허성 차관, 기획재정부의 지식공유사업(KSP), KOICA의 무역역량 배양 관련 초청연수 및 훈련, 개발 경험 공유를 위한 컨설팅프로그램(DEEP: Development Experience Exchange Program) 등의 형태로 다양한 AfT 사업이 추진되고 있음.
 - 각 시행기관 차원에서는 경제하부구조 지원, 생산역량 강화 및 무역역량 구축을 위한 사업을 활발히 추진하고 있지만, 통합 AfT 전략 미흡으로 각 사업간 연계성과 일관성이 부족한 실정
- 특히 베트남, 필리핀, 방글라데시, 캄보디아 등 중점협력국에 AfT가 집중되는 상황이기 때문에 이들 국가에 대한 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy) 차원에서도 범분야(cross-cutting) 이슈에 AfT를

7) OECD(2013), *Aid for Trade and Development Results: A management Framework*.

8) OECD(2013), *Aid for Trade and Development Results: A management Framework*, pp. 29-30.

포함시켜야 함.

- 2012년 기준으로 우리나라의 AfT 상위 10대 수원국은 필리핀, 베트남, 방글라데시, 캄보디아, 니카라과, 탄자니아, 스리랑카, 볼리비아, 인도네시아, 콜롬비아임.
- 우리나라는 2012년 기준 베트남 ODA의 89%, 필리핀의 80%, 캄보디아의 71%, 방글라데시의 57%를 AfT로 지원하고 있어 국가 차원의 통합지원전략인 CPS 수립 시에도 AfT 측면의 고려가 필요

■ 또 우리나라 ODA에서 AfT가 상당 부분을 차지하는 것을 고려할 때, 과거에 지원한 AfT 사업의 성과를 모니터링하고 점검할 수 있는 성과관리 프레임워크 구축도 긴급

- 기존 시행기관별로 추진한 AfT 사업이 실제로 수원국의 무역역량 강화와 지역주민의 소득개선, 삶의 질 향상에 기여하였는지 모니터링하고 평가할 수 있는 성과관리 프레임워크의 도입이 시급함.
- 아울러 전체 ODA의 상당 부분을 차지하는 대규모의 예산투입이 당초에 목표한 바를 달성했는지 점검하여 AfT 재원의 책임성과 투명성도 제고해야 할 것임. **KIEP**